

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Ketentuan tentang Penyelenggara Pemilu mengalami perubahan yang cukup signifikan. Salah satunya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 terhadap pengujian UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum memberikan pengertian frasa "komisi pemilihan umum" tidak harus diartikan sebagai Komisi Pemilihan Umum (KPU). Karena tiap awal kata tidak ditulis dengan huruf besar, dengan salah satu pertimbangan hukumnya menyatakan:

Bahwa untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang luber dan jurdil, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa, "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri". Kalimat "suatu komisi pemilihan umum" dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pengertian ini lebih memenuhi ketentuan UUD 1945 yang mengamanatkan adanya penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri untuk dapat terlaksananya pemilihan umum yang memenuhi prinsip-prinsip luber dan jurdil. Penyelenggaraan pemilihan umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip luber dan jurdil dalam pelaksanaan Pemilu. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagaimana diatur dalam Bab IV Pasal 70 sampai dengan Pasal 109 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum, sehingga fungsi penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan unsur pengawas Pemilu, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas;

Berdasarkan pertimbangan mahkamah tersebut, maka ditindaklanjuti dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Di mana KPU, Bawaslu dan DKPP didefinisikan sebagai lembaga Penyelenggara Pemilu yang merupakan satu kesatuan fungsi Penyelenggara Pemilu (Fahmi, 2016, hal. 128). Sehingga Penyelenggara Pemilu secara ideal bekerja seiring sejalan dan konsisten dalam menjalankan dan menegakkan kerangka hukum Pemilu¹. Akan tetapi, dalam praktiknya secara personal, komunikasi, dan regulasi terjadi permasalahan yang mengganggu hubungan antar Penyelenggara Pemilu tersebut². Padahal kerangka hukum mewajibkan Penyelenggara Pemilu dibentuk dan berfungsi dalam suatu cara yang menjamin satu kesatuan penyelenggaraan Pemilu yang mandiri dan adil (IDEA, 2002, hal. 39).

Penyelenggara Pemilu yang mandiri merupakan suatu elemen Pemilu yang demokratis. Salah satu cara termudah untuk mempromosikan kemandirian Penyelenggara Pemilu tersebut adalah dengan menciptakan kerangka hukum yang dapat menjadi dasar bagi kemandirian Penyelenggara Pemilu itu sendiri (Wall et al., 2006, hal. 21). Agar proses Pemilu berjalan baik, Peserta Pemilu harus meyakini bahwa pihak yang bertanggungjawab melaksanakan dan menilai jalannya Pemilu bersifat imparial dan netral dari pengaruh politik, mampu bekerja secara independen tanpa pengaruh pemerintah dan partai politik. Jika ada yang mengatakan bahwa pihak yang menyelenggarakan proses Pemilu dan menyelesaikan sengketa Pemilu menguntungkan salah satu pihak, kredibilitas seluruh proses Pemilu dapat runtuh, sampai pada titik di mana akan sulit untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat (IDEA, 2010, hal. 12). Desain kelembagaan Penyelenggara Pemilu memerlukan adanya kompleksitas dan

¹ Kerangka hukum Pemilu harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, dapat dipahami dan terbuka, serta harus dapat menyoroti semua unsur sistem Pemilu yang diperlukan untuk memastikan Pemilu yang demokratis. (IDEA, 2002, hal. 13)

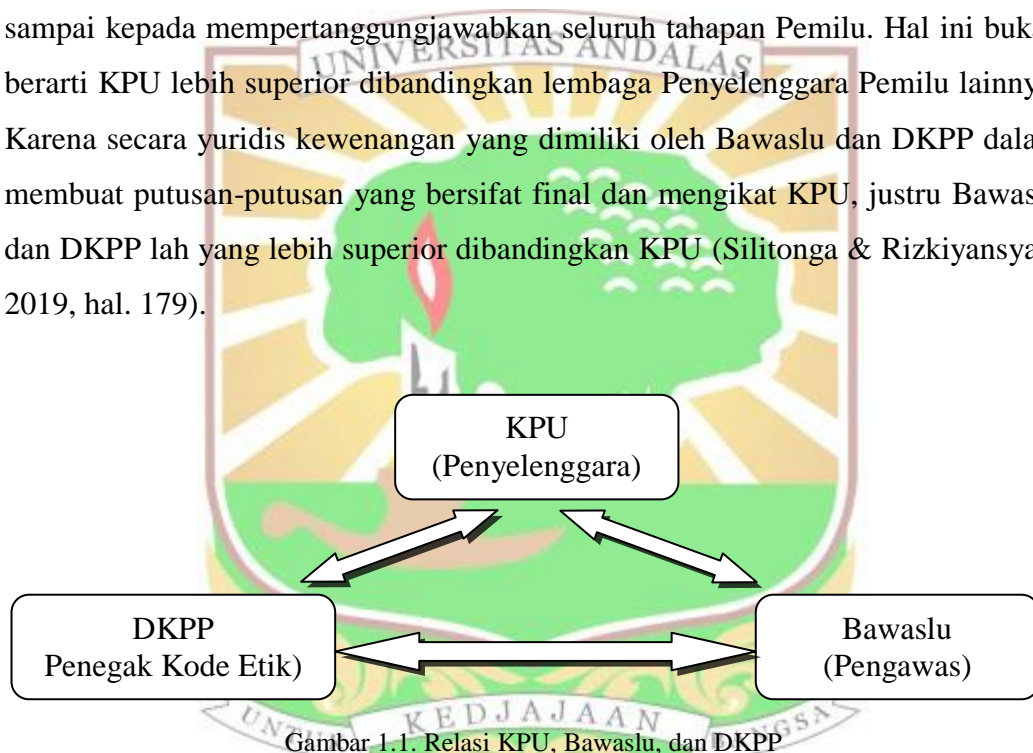
² Menurut Benget Manahan Silitonga dan Ferry Kurnia Rizkiansyah dalam buku Tata Kelola Pemilu di Indonesia, ada beberapa faktor yang menyebabkan terganggunya hubungan ketiga lembaga Penyelenggara Pemilu tersebut. Pertama, faktor personal yang sering terbawa ke dalam sikap dan relasi kelembagaan. Kedua, faktor komunikasi. Di sejumlah daerah relasi ketiga penyelenggara Pemilu ini memburuk karena lemahnya komunikasi antar lembaga, terutama KPU dan Bawaslu. Ketiga, faktor regulasi. Terkadang regulasi atau peraturan kepilimuan memunculkan pengaturan baru khususnya terkait kewenangan. Hal inilah kemudian yang memicu masalah di lapangan terhadap hubungan ketiga lembaga Penyelenggara Pemilu. (Silitonga & Rizkiyansyah, 2019, hal. 177)

kekhususan bidang keahlian tertentu yang dibutuhkan untuk bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan Pemilu. Penyelenggara Pemilu atau *Electoral Management Body* merupakan organisasi atau lembaga yang memiliki tujuan dan bertanggungjawab secara legal, menyelenggarakan beberapa atau semua elemen penting untuk pelaksanaan pemilihan dan instrumen demokrasi langsung lainnya seperti referendum, inisiatif warga negara, dan pemungutan suara (Wall et al., 2006, hal. 1). Elemen penting dimaksud antara lain menentukan siapa yang berhak memilih, menerima dan memvalidasi para kandidat, melaksanakan pemungutan suara, menghitung suara dan mentabulasikan suara. Untuk menjamin integritas proses Pemilu, maka suatu lembaga Penyelenggara Pemilu harus memiliki prinsip-prinsip tertentu sebagai pedoman. Prinsip dimaksud adalah independensi, imparialitas, integritas, transparansi, efisiensi, profesional, dan berorientasi pelayanan.

Idealnya dalam melaksanakan Pemilu, masing-masing Penyelenggara Pemilu bekerja dalam kerangka satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih calon anggota legislatif dan pasangan calon secara langsung oleh rakyat. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 telah menyatakan secara tegas fungsi masing-masing lembaga penyelenggara Pemilu. Hal ini bertujuan untuk mencegah tumpang tindihnya kekuasaan yang dijalankan lembaga penyelenggara Pemilu tersebut dalam kerangka hukum standar internasional untuk Pemilu (Isra & Fahmi, 2019, hal. 217).

Pembagian yang jelas mengenai fungsi dan keseimbangan posisi masing-masing akan berdampak pada optimalisasi serta melahirkan prinsip saling mengawasi antar penyelenggara dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Implementasi pembagian fungsi dan keseimbangan posisi tersebut dapat tergambar pada saat KPU dan Bawaslu menjalankan tugasnya sesuai dengan tahapan Pemilu yang sama. Hasilnya adalah apa yang dikerjakan oleh KPU dan Bawaslu berpedoman pada regulasi Pemilu yang sama. Begitu pun halnya dengan DKPP yang memiliki tugas dan wewenang dalam menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. DKPP memeriksa dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan KPU dan Bawaslu sesuai dengan kode etik yang disusun dan ditetapkan bersama.

Relasi antara KPU, Bawaslu dan DKPP dapat digambarkan sebagaimana Gambar 1.1. Hubungan ketiga lembaga ini didasari oleh posisi historis, empiris, dan yuridis masing-masing lembaga. Secara historis, yang menjadi penyelenggara Pemilu di Indonesia adalah KPU. Fungsi dan kelembagaan pengawasan dan penegakan kode etik pemilu, awalnya melekat tunggal pada KPU. Fungsi pengawasan ataupun penegakan kode etik Penyelenggara Pemilu dapat ditemukan di negara demokrasi lainnya. Akan tetapi tidak dikategorikan sebagai lembaga permanen maupun sebagai Penyelenggara Pemilu. Secara empiris, KPU yang melaksanakan tahapan esensial Pemilu, mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai kepada mempertanggungjawabkan seluruh tahapan Pemilu. Hal ini bukan berarti KPU lebih superior dibandingkan lembaga Penyelenggara Pemilu lainnya. Karena secara yuridis kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu dan DKPP dalam membuat putusan-putusan yang bersifat final dan mengikat KPU, justru Bawaslu dan DKPP lah yang lebih superior dibandingkan KPU (Silitonga & Rizkiyansyah, 2019, hal. 179).



Gambar 1.1. Relasi KPU, Bawaslu, dan DKPP

Sumber: Benget Manahan Silitonga dan Ferry Kurnia Rizkiyansyah. *Op. Cit.* hal.180.

Fokus penelitian ini lebih tertuju kepada KPU dan Bawaslu sebagai Penyelenggara Pemilu. Seajarnya posisi Bawaslu dengan KPU pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, salah satunya didasarkan kepada upaya menciptakan pengawasan yang efektif. Lembaga pengawas dan lembaga yang diawasi harus dipisahkan agar pengawasan yang efektif bisa berjalan dengan baik. Sehingga *check and balances* antar lembaga penyelenggara pemilu dapat tercapai (Warjiyati, 2020).

Dalam praktiknya, terdapat ketegangan hubungan antar lembaga penyelenggara pemilu akibat kontradiksi penafsiran kedudukan dan kewenangan yang saling tumpang tindih antar lembaga penyelenggara Pemilu. Hal ini disebabkan karena masih kaburnya pengaturan relasi antar lembaga tersebut maupun terhadap perbedaan pemahaman terhadap aturan Pemilu yang ada. Ketegangan relasi ini dapat berimplikasi kepada lembaga penyelenggara Pemilu yang bersangkutan dan kepentingan bangsa dan negara. Di sinilah letak prinsip *check and balances* antar lembaga penyelenggara Pemilu itu diperlukan (Warjiyati, 2020).

Sedangkan terhadap fungsi yang dilakukan oleh KPU sebenarnya sudah seiring dan sejalan dengan Bawaslu. Namun saat ada suatu pihak mengajukan gugatan sengketa proses Pemilu, Bawaslu menggunakan tolak ukur yang berbeda. Seperti kasus larangan mantan terpidana korupsi yang dilarang oleh KPU untuk ikut serta dalam kontestasi Pemilu namun Bawaslu berpendapat sebaliknya pasca adanya gugatan terkait hal tersebut (Amal, 2019). Seyogyanya Bawaslu menyampaikan ketidaksetujuannya itu pada saat rapat koordinasi pembahasan rancangan Peraturan KPU dengan DPR, namun hal ini tidak dilakukannya.

Demikian halnya bagi Topo Santoso dan Ida Budhiati, yang memiliki pandangan bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 memberikan *legal standing* yang janggal bagi Bawaslu untuk mengajukan permohonan pengujian Peraturan KPU (Santoso & Budhiati, 2019, hal. 261). Sebab, sebagai sesama Penyelenggara Pemilu, Bawaslu semestinya bertugas mengawasi pelaksanaan kerangka hukum Pemilu yang terdiri dari Undang-Undang Pemilu dan Peraturan KPU sebagai landasan penyelenggaraan Pemilu. Sehingga, yang memiliki *legal standing* untuk mengajukan uji materil Peraturan KPU adalah pihak yang merasa dirugikan atas berlakunya Peraturan KPU tersebut. Sedangkan KPU tidak ditulis secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tersebut sebagai pihak yang memiliki *legal standing* terkait pengujian Peraturan Bawaslu ke Mahkamah Agung. Akan tetapi Pasal 146 Ayat (2) hanya menyatakan bahwa yang berhak mengajukan uji materil adalah pihak yang merasa dirugikan atas berlakunya Peraturan Bawaslu tersebut.

Beberapa kasus memperlihatkan ketidakhamonisan hubungan antar Penyelenggara Pemilu ini. Berdasarkan laporan penyelesaian sengketa Bawaslu tahun 2019, terdapat 816 permohonan yang diajukan ke Bawaslu (Abdullah et al., 2019). Dari segi masalah yang ditangani, didominasi penyelesaian sengketa proses pada tahapan Daftar Calon Sementara (DCS) yakni sebanyak 431 permohonan atau 52,8% dari jumlah keseluruhan. Yakni di tingkat Bawaslu terdapat 18 permohonan, pada Bawaslu Provinsi berjumlah 120 permohonan, dan pada Bawaslu Kabupaten/Kota berjumlah 293 permohonan (Abdullah et al., 2019).

Banyaknya sengketa proses Pemilu pada tahapan pencalonan ini menyebabkan munculnya kebijakan KPU RI untuk mendorong adanya rekonsiliasi dengan Pihak Pemohon untuk menerima atau mengakomodir apa yang menjadi permohonan Pemohon. Tingginya angka penyelesaian sengketa proses Pemilu melalui prosedur mediasi, menyisakan pertanyaan apa dasar KPU untuk bersepakat dengan permohonan Peserta Pemilu.

Dari segi kemandirian KPU, hal ini tidak dapat diterima.³ Karena pada dasarnya lembaga Penyelenggara Pemilu tidak boleh tunduk pada arahan pihak lain mana pun, baik pihak yang berwenang maupun partai politik (Supriyanto, 2007, hal. 28). Asas kemandirian ditujukan untuk memastikan Penyelenggara Pemilu memiliki posisi yang kuat dalam menjaga imparialitas dan kemandiriannya saat menyelenggarakan Pemilu (Isra & Fahmi, 2019, hal. 216). Upaya rekonsiliasi tersebut telah menimbulkan persoalan politik hukum. Dalam hubungan kausalitas antara hukum dan politik, meskipun hukum adalah produk keputusan politik, tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan hukum (MD, 2019, hal. 16). Dengan kata lain, Penyelenggara Pemilu saling menghormati produk hukum yang dihasilkannya.

Dari penjelasan di atas, peneliti melihat bahwa hubungan antara Penyelenggara Pemilu yakni KPU dan Bawaslu, tidak hanya bermasalah baik

³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor:81/PUU-IX/2011 terkait pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, hlm 55. Kemandirian yang dimiliki oleh KPU sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945 berarti tidak memihak kepada partai politik atau kontestan mana pun. Hal ini disebabkan karena KPU adalah lembaga penyelenggara Pemilu dan partai politik adalah Peserta Pemilu. Dengan kata lain, konsep mandiri atau non partisan menegaskan bahwa Penyelenggara Pemilu tidak boleh berpihak kepada salah satu Peserta Pemilu.

secara personal, komunikasi dan regulasi sebagaimana yang disebutkan oleh Benget Manahan Silitonga dan Ferry Kurnia Rizkiansyah sebelumnya. Akan tetapi, ada sesuatu hal lain yang dapat mempengaruhi sikap dan tindakan lembaga pada tingkat yang lebih rendah dalam menyelesaikan sengketa proses Pemilu. Sesuatu yang perlu ditelusuri penyebabnya inilah yang belum pernah dikaji, mengapa hal ini dilakukan. Sepanjang pengetahuan peneliti, belum banyak kajian yang membahas perihal satu kesatuan fungsi Penyelenggara Pemilu dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu. Oleh karena itu, topik ini menjadi keterbaruan dalam penelitian ilmiah yang patut untuk diteliti lebih mendalam dalam tesis ini.

1.2 Perumusan Masalah

Nur Hidayat Sardini menyebutkan bahwa prinsip satu kesatuan fungsi penyelenggara Pemilu dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 memperjelas kedudukan ketiga lembaga tersebut. KPU, Bawaslu dan DKPP secara struktural memiliki kedudukan yang sama dan sederajat. Secara fungsional ketiganya diikat untuk saling menguatkan, bukan untuk menegasikan satu dengan lainnya. Kehadiran tiga lembaga penyelenggara pemilu tersebut diyakini dapat menyelenggarakan Pemilu yang menghasilkan pemerintahan demokratis dan penyelenggara negara yang berintegritas (Sardini, 2018, hal. 114).

Kemudian Lukman Hakim juga mengatakan bahwa harus ada *check and balances* antara Penyelenggara Pemilu (Hakim, 2018, hal. 65). Aermadepa pun berpendapat bahwa sebagai mediator dan adjudikator, Bawaslu diharapkan diisi oleh orang-orang yang memiliki latar belakang keilmuan di bidang Pemilu dan hukum Pemilu (Aermadepa, 2019). Uu Nurul Huda lebih menekankan kepada kedudukan dan kewenangan Bawaslu dalam sistem administrasi dan menangani pelanggaran Pemilu (Huda, 2019). Sehingga menurut Huda, perlu merevisi nomenklatur nama lembaga menjadi Komisi Pengawas Pemilu dan Penegakan Hukum Pemilu (KPPHP).

Berbagai penelitian ilmiah yang dilakukan oleh beberapa peneliti di atas, lebih kepada tugas pokok dan fungsi lembaga Penyelenggara Pemilu. Penelitian yang menyentuh langsung kepada penyebab ketidakharmonisan atau kesenjangan

satu kesatuan fungsi Penyelenggara Pemilu belum banyak dilakukan. Terutama dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu. Tahapan pencalonan yang rentan terjadinya sengketa telah memperlihatkan disinkronisasi antara KPU dan Bawaslu dalam menerapkan regulasi Pemilu. Terlebih lagi tahapan pencalonan adalah salah satu tahapan Pemilu yang paling krusial di antara tahapan lainnya.

Ketika Penyelenggara Pemilu memiliki satu kesatuan fungsi, maka KPU dan Bawaslu bekerja seiring selangkah dalam menerapkan norma hukum Pemilu. Seandainya pun ada koreksi dari Bawaslu⁴, dasar pertimbangannya adalah sama dengan yang dijadikan landasan hukum oleh KPU. Menurut Khairul Fahmi, Bawaslu cenderung terjebak dalam pengawasan yang *over acting*. Putusan-putusan Bawaslu sering menjadi pemicu ketegangan hubungan antara KPU dengan Bawaslu. Perbedaan penafsiran norma undang-undang dianggap sebagai pelanggaran kode etik yang berujung dengan dilaporkannya Anggota KPU kepada DKPP oleh Bawaslu. Jika sikap ini tetap dipertahankan dikhawatirkan pengawasan Pemilu oleh Bawaslu tidak akan berjalan secara sehat. Sehingga penanganan persoalan Pemilu dengan cara-cara yang selama ini digunakan hanya akan menimbulkan kegaduhan dalam penyelenggaraan Pemilu (Liany, 2016). Inkonsistensi KPU dalam melaksanakan aturan yang dibuatnya sendiri, juga terlihat pada saat penyelesaian sengketa proses Pemilu di Bawaslu. Mekanisme koreksi Bawaslu yang tidak membuka ruang pembuktian atau bantahan dari KPU, juga menyisakan pertanyaan apa alasan Bawaslu yang dalam koreksinya mengabulkan atau menolak permohonan koreksi oleh Pemohon.

Oleh karena itu, tahapan ini perlu mendapatkan perhatian ekstra untuk ditinjau dari segi penyebab permasalahan yang muncul sehingga banyaknya Partai Politik Peserta Pemilu yang mengajukan gugatan ke Bawaslu. Lalu apakah dengan banyaknya gugatan sengketa proses ini menandakan KPU belum bekerja sesuai dengan asas-asas penyelenggara Pemilu? Atau ada faktor lain yang menyebabkan gugatan-gugatan tersebut mayoritas dinyatakan dikabulkan permohonannya dalam persidangan di Bawaslu?

⁴ Pada Pasal 95 huruf h dan Pasal 99 huruf g UU Nomor 7 Tahun 2017, terdapat kewenangan Bawaslu RI untuk melakukan koreksi terhadap putusan Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota. Hal ini adalah keterbaruan dalam fungsi penyelesaian sengketa di Bawaslu pada Pemilu 2019.

Salah satu standar internasional Pemilu demokratis adalah kepatuhan terhadap hukum dan penegakan hukum Pemilu. Artinya bahwa kerangka hukum Pemilu mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk menjaga kepatuhan terhadap undang-undang Pemilu (Santoso, 2006, hal. 18). Akan tetapi kenyataannya tidak demikian. Inkonsistensi KPU dalam mempertahankan produk hukum yang dibuatnya dan tidak hormatnya Bawaslu terhadap regulasi Pemilu yang ada, menimbulkan pertanyaan kenapa kedua lembaga penyelenggara Pemilu tersebut bersikap demikian.

Terkait masalah pencalonan Pemilu 2019, terdapat perbedaan pandangan antara KPU dengan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu. Posisi Bawaslu selaku mediator dan majelis pemeriksa pada sidang adjudikator, tidak menggambarkan posisi Bawaslu yang setara dengan KPU sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara Pemilu. Seperti persyaratan calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang diatur dalam Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018⁵. Yakni Pasal 4 yang memberikan larangan kepada partai politik untuk mengajukan mantan terpidana kasus narkoba, kejahatan seksual anak dan korupsi menjadi calon legislatif.

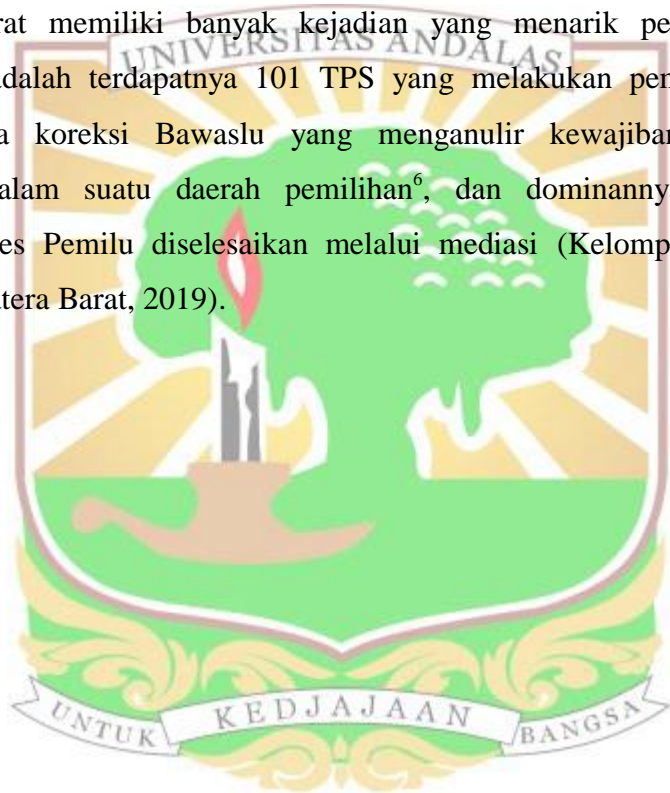
Bagi Perludem, putusan Bawaslu Provinsi DKI Jakarta dianggap telah melampaui batas kewenangannya untuk mengadili dan menafsirkan hal-hal yang telah diatur dalam Peraturan KPU (Amal, 2019). Sebaliknya, Bawaslu berpendapat lain. Bahwa apa yang diputuskan oleh Bawaslu Provinsi DKI Jakarta berdasarkan objek permohonan berupa Berita Acara KPU Provinsi DKI Jakarta. Hal ini sesuai dengan kewenangan atribusi yang diberikan oleh Bawaslu.

Contoh lainnya di Sumatera Barat, yakni permasalahan disinkronisasi pemahaman regulasi baru muncul pada saat tahapan pencalonan. Perbedaan pandangan antara KPU dengan Bawaslu mengenai keabsahan pencalonan sangat terlihat ketika adanya sidang penyelesaian sengketa proses Pemilu. Hal ini

⁵ Kasus pencalonan Muhammad Taufik dari DPD Partai Gerindra yang mengajukan permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu ke Bawaslu Provinsi DKI Jakarta, dengan alasan tidak diterimanya status Tidak Memenuhi Syarat (TMS) bakal calon anggota legislatif karena tidak memenuhi syarat yang ditentukan oleh Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. (Rizqi et al., 2019)

disebabkan adanya mekanisme mediasi sebelum proses adjudikasi dilaksanakan, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 Perbawaslu Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum. Posisi Bawaslu selaku mediator terbatas hanya sebagai pemandu dan membantu para pihak untuk menuliskan poin-poin kesepakatan (bersifat pasif). Bawaslu tidak dapat secara aktif membatasi para pihak untuk mencapai kesepakatan. Sehingga hal ini membuka ruang para pihak mengkompromikan hal-hal yang bertentangan dengan norma yang berlaku.

Sebagai salah satu di antara provinsi yang menyelenggarakan Pemilu 2019, Sumatera Barat memiliki banyak kejadian yang menarik perhatian publik. Diantaranya adalah terdapatnya 101 TPS yang melakukan pemungutan suara ulang, adanya koreksi Bawaslu yang menganulir kewajiban keterwakilan perempuan dalam suatu daerah pemilihan⁶, dan dominannya penyelesaian sengketa proses Pemilu diselesaikan melalui mediasi (Kelompok Kerja KPU Provinsi Sumatera Barat, 2019).



⁶ Putusan Bawaslu Republik Indonesia Nomor:04/K/ADM/BWSL/PEMILU/VIII/2018, atas permintaan koreksi dari DPD Partai Garuda untuk Daerah Pemilihan Sumatera Barat 7. Dimana pada salah satu amar putusan tersebut menyebutkan bahwa Majelis Pemeriksa menerima pendaftaran Bakal Calon Anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat dari Partai Garuda Daerah Pemilihan Sumatera Barat 7 yang hanya berjumlah 1 (satu) orang laki-laki.

**Tabel 1.1. Rekapitulasi Permohonan Sengketa Proses yang Diajukan Partai Politik
Di Sumatera Barat Pada Tahapan Pencalonan Pemilu Tahun 2019**

No	KPU Prov/Kab/ Kota	Proses Mediasi			Putusan Adjudikasi		Koreksi
		Sepakat	Tidak Sepakat	Gugur	Mengabulkan Sebagian Seluruhnya	Menolak	
1.	Provinsi Sumatera Barat	7	1	-	-	1	-
2.	Kab. Pesisir Selatan	1	1	-	-	1	-
3.	Kab. Solok	2	-	-	-	-	-
4.	Kab. Sijunjung	-	1	-	-	1	-
5.	Kab. Tanah Datar	-	2	-	1	1	-
6.	Kab. Padang Pariaman	1	1	1	-	1	-
7.	Kab. Agam	3	5	-	1	4	-
8.	Kab. Lima Puluh Kota	3	-	-	-	-	-
9.	Kab. Pasaman	-	1	-	-	1	-

No	KPU Prov/Kab/ Kota	Proses Mediasi		Gugur	Putusan Adjudikasi		Koreksi
		Sepakat	Tidak Sepakat		Mengabulkan	Menolak	
					Sebagian		
10.	Kab. Kep. Mentawai	-	-	-	-	-	-
11.	Kab. Dharmasraya	-	2	-	1	1	-
12.	Kab. Solok Selatan	-	1	-	-	1	-
13.	Kab. Pasaman Barat	-	2	-	-	2	-
14.	Kota Padang	-	1	-	-	-	1
15.	Kota Solok	-	2	-	1	1	-
16.	Kota Sawahlunto	-	1	-	-	1	-
17.	Kota Padang Panjang	-	-	-	-	-	-
18.	Kota Bukittinggi	-	-	-	-	-	-
19.	Kota Payakumbuh	3	-	-	-	-	-
20.	Kota Pariaman	-	-	-	-	-	-



No	KPU Prov/Kab/ Kota	Proses Mediasi			Putusan Adjudikasi			Koreksi
		Sepakat	Tidak Sepakat	Gugur	Mengabulkan		Menolak	
					Sebagian	Seluruhnya		
Total		20	21	1	4	14	3	1

Sumber: telah diolah kembali berdasarkan data Bawaslu Provinsi Sumatera Barat Tahun 2019.



Dengan mengambil lokasi studi di Sumatera Barat, maka dari tabel di atas dapat diketahui bahwa KPU Provinsi Sumatera Barat dan hampir semua KPU Kabupaten/Kota dianulir keputusannya pada tahapan pencalonan, baik terhadap keputusan tentang penetapan daftar calon sementara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota, maupun terhadap keputusan tentang penetapan daftar calon tetap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Hanya KPU Kabupaten Kepulauan Mentawai, KPU Kota Pariaman, Kota Bukittinggi dan KPU Kota Padang Panjang saja yang nihil permohonan sengketa. Raminya permohonan yang diajukan kepada Bawaslu setempat terkait pencalonan ini, maka perlu mendapat perhatian khusus. Terutama karena dari 42 (empat puluh dua) permohonan yang diajukan, 20 (dua puluh) permohonan dapat diselesaikan pada tahap mediasi dan 18 (delapan belas) permohonan yang akhirnya dikabulkan baik sebagian maupun seluruhnya pada tahap adjudikasi.

Apabila KPU konsisten dengan kebijakan yang sudah diputuskannya karena sesuai dengan regulasi yang ada, maka KPU tidak mudah menerima penawaran kesepakatan dari pihak Pemohon. Dengan alasan KPU bekerja berlandaskan asas-asas penyelenggara Pemilu yang profesional, tertib, dan berkepastian hukum⁷. Maka perlu ditelusuri pertimbangan atau alasan kenapa KPU bersedia melakukan kesepakatan dengan Pemohon (Peserta Pemilu).

Kemudian mekanisme Koreksi Bawaslu telah mengabaikan posisi KPU sebagai Termohon. Sebagai salah satu pihak yang bersengketa, KPU mempunyai hak melakukan bantahan dan mengajukan alat bukti apabila ada salah satu pihak mengajukan upaya hukum (koreksi) kepada lembaga yang diberi kewenangan untuk itu (Bawaslu). Namun regulasi Pemilu tidak mengatur demikian. Regulasi Pemilu alfa dalam memposisikan asas kesetaraan di depan hukum bagi pihak-pihak yang bersengketa dalam mekanisme koreksi ini.

Menurut IDEA, standar-standar internasional untuk pemilihan umum pedoman peninjauan kembali kerangka hukum Pemilu menyebutkan diantaranya bahwa penyelenggara Pemilu harus membuktikan rasa hormatnya pada hukum, non partisan dan netral, terbuka, harus akurat, profesional dan kompeten serta

⁷ Pasal 3 UU Nomor 7 Tahun 2017.

melayani para pemilih (2002, hal. 21). Senada dengan itu, Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum juga mengatur tentang prinsip Penyelenggara Pemilu yang bertujuan untuk menjaga integritas dan profesionalitas setiap personil lembaga penyelenggara Pemilu. Dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu ini, prinsip satu kesatuan fungsi Penyelenggara Pemilu belum diterapkan dengan baik. Dengan alasan peneliti berasumsi bahwa penyebabnya adalah karena adanya indikasi tidak profesionalnya kedua lembaga Penyelenggara Pemilu tersebut.

Tidak terpenuhinya prinsip profesionalitas tersebut, diduga karena adanya ketidakpastian hukum, tidak tertib, dan tidak profesionalnya KPU dan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu. Kepastian hukum dalam melakukan tindakan dan menaati prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan adalah salah satu sikap dan tindakan Penyelenggara Pemilu yang profesional. Mengindahkan norma dalam penyelenggara Pemilu sebagai wujud prinsip tertib. Memelihara dan menjaga kehormatan lembaga Penyelenggara Pemilu, melaksanakan tugas sesuai jabatan dan kewenangan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, menjamin kualitas pelayanan kepada pemilu dan peserta sesuai dengan standar profesional administrasi penyelenggaraan Pemilu sebagai wujud prinsip profesional. Di samping itu, Penyelenggara Pemilu dalam melaksanakan prinsip akuntabel seyogyanya mampu menjelaskan keputusan yang diambil apakah telah berdasarkan peraturan perundang-undangan, tata tertib, dan prosedur yang ditetapkan.

Berdasarkan realita sebagaimana disebut di atas, menjadi dasar bagi peneliti untuk menggali dan menganalisa penerapan satu kesatuan fungsi Penyelenggara Pemilu dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu. Maka permasalahan yang akan diteliti adalah sebagaimana yang tercantum di bawah ini:

- a. Mengapa KPU di tingkat daerah cenderung menerima permohonan Pemohon dalam sengketa pencalonan sebelum masa adjudikasi di Bawaslu pada Pemilu legislatif tahun 2019?
- b. Bagaimana fungsi Bawaslu pada proses mediasi dan adjudikasi permohonan Pemohon di kabupaten/kota dalam sengketa pencalonan Pemilu legislatif tahun 2019?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengkonstruksikan dan menganalisis masalah penerapan satu kesatuan fungsi Penyelenggara Pemilu antara KPU Provinsi Sumatera Barat dengan Bawaslu Provinsi Sumatera Barat dan KPU Kabupaten/Kota dengan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana yang disebutkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010. Adapun tujuan penelitian ini dapat disampaikan sebagai berikut:

- a. Untuk mengeksplanasi proses penyebab KPU Provinsi Sumatera Barat dan KPU Kabupaten/Kota se-Sumatera Barat dominan menerima permohonan Pemohon sebelum masa adjudikasi di Bawaslu pada Pemilu legislatif tahun 2019.
- b. Untuk mendeskripsikan fungsi Bawaslu pada proses mediasi dan adjudikasi permohonan Pemohon di kabupaten/kota dalam sengketa pencalonan Pemilu legislatif tahun 2019.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini dilihat dari dua sisi yakni manfaat teoritis dan manfaat praktis, sebagaimana uraian berikut:

1.4.1. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pengembangan ilmu yang baru tentang *electoral justice system* dan *electoral management body*, khususnya ditinjau dari aspek hubungan antar lembaga penyelenggara Pemilu dalam penegakan hukum Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggara Pemilu.

1.4.2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi masukan kepada Penyelenggara Pemilu untuk konsisten dan menghormati hukum Pemilu khususnya dan hukum positif secara keseluruhan. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan bisa mewujudkan kepastian hukum bagi para aktor Pemilu terkait sengketa proses Pemilu di masa yang akan datang. Baik bagi Peserta Pemilu dalam memenuhi

dokumen persyaratan pencalonan, maupun bagi Penyelenggara Pemilu dalam menegakkan integritas dan profesionalitasnya. Sehingga diharapkan dapat memperbaiki desain Penyelenggara Pemilu ke arah satu kesatuan fungsi kelembagaan antara KPU, Bawaslu dan DKPP yang saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).

